

Legittimazione passiva sui provvedimenti emessi in Sicilia dai servizi provinciali della motorizzazione

Autore: Brucoli Silvio

In: Giurisprudenza commentata

di Silvio Brucoli e Laura Daniele

Il Tar Sicilia, Catania, intervenuto con sentenza 18 giugno 2015, n. 1582 sulla questione della richiesta di annullamento del provvedimento di revisione della patente di guida ai sensi dell'art. 128 CdS per mancata comunicazione dell'avviso di avvio del procedimento ex art. 7 della L. n. 241/1990, offre lo spunto per affrontare anche l'interessante questione dell'attribuzione della legittimazione passiva in materia di motorizzazione civile in Sicilia. Si discute in altre parole se gli atti amministrativi adottati dai competenti uffici regionali in materia di motorizzazione civile siano imputabili o meno alla Regione Sicilia.

Secondo l'interpretazione fornita dal Tar Catania, il trasferimento di funzioni fra l'amministrazione statale e quella regionale sarebbe avvenuta unicamente "nelle materie concernenti le comunicazioni e i trasporti regionali di qualsiasi genere, ai sensi dell'art. 20 e in relazione all'articolo 17, primo comma, lettera a) dello Statuto" (art. 1, co.1, D. Lgs 296/2000) e la previsione di cui al comma successivo, che stabilisce l'esercizio da parte della regione siciliana, nell'ambito del proprio territorio, di tutte le attribuzioni degli organi periferici dello Stato in materia di motorizzazione, ai sensi dell'art. 20, co.1, secondo periodo, e co.2 dello Statuto, secondo le direttive del Governo dello Stato, andrebbe letta come norma da inquadrare sempre nell'ambito delle materie indicate nel comma 1, secondo un'interpretazione sistematica nonché costituzionalmente conforme.

La decisione è l'occasione per fare una serie di considerazioni e riflessioni sul punto e per ripercorrere le varie fasi del trasferimento di funzioni da Stato a Regione siciliana in materia di Motorizzazione.

Occorre innanzitutto evidenziare che per le Regioni a statuto speciale vale il principio del "parallelismo delle funzioni" per cui la Regione ha la competenza amministrativa nelle materie in cui esercita la potestà legislativa.

Nell'ambito della Regione siciliana la potestà legislativa è disciplinata dagli artt. 14, 15 e 17 dello Statuto quindi, la Regione siciliana esercita le funzioni amministrative nelle materie contemplate nei suddetti articoli tra le quali si rinviene la materia "comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere". In tale

dizione certamente non rientra la materia motorizzazione civile.

Tuttavia va considerato che, fermo restando il principio del parallelismo, l'art. 20 dello Statuto, 1° comma, secondo periodo, prevede che la Regione svolga attività amministrativa in materie non comprese negli articoli sopra citati.

Su tali materie il Presidente e gli Assessori regionali, "svolgono un'attività amministrativa secondo le direttive del Governo dello Stato".

Da ciò discende che l'elencazione delle materie contenuta negli artt. 14,15 e 17 non costituisce un limite invalicabile, come invece sostenuto dal Tar Catania, potendo, come detto, la Regione svolgere attività amministrativa anche in altre materie.

Al riguardo assumono valore determinate i decreti di attuazione dello Statuto (per la Sicilia previsti dall'art. 43 del medesimo Statuto).

La funzione generale dei decreti di attuazione è quella di rendere concretamente operative nelle Regioni speciali le disposizioni statutarie che non siano di per sé direttamente applicabili.

In particolare è stato riconosciuto ad essi non soltanto la funzione di trasferire mezzi, personale e funzioni alle Regioni ma anche quella di dettare disposizioni in qualche misura integrative nonché innovative degli Statuti e, dunque, non limitati alla stretta attuazione dei loro disposti.

Si deve inoltre considerare che agli stessi decreti di attuazione è riconosciuta natura di fonti atipiche a competenza riservata e che, come tali, non sono derogabili da leggi che non siano approvate con lo stesso meccanismo procedurale.

Ciò premesso, con D. Lgs. 11 settembre 2000, n. 296, è stato espressamente previsto all'art. 1, co 2 l'esercizio da parte della regione siciliana nell'ambito del proprio territorio di "tutte le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di motorizzazione, con l'esclusione dei centri prova autoveicoli di cui all'art. 15 della legge 10 dicembre 1986, n. 870, e successive modifiche e integrazioni, ai sensi dell'art. 20, comma primo, secondo periodo, e comma secondo dello Statuto, secondo le direttive del Governo dello Stato".

Si tratta di una previsione normativa chiara e inequivocabile che contiene anche i riferimenti normativi in virtù dei quali è stata emanata e che non può lasciare spazio a interpretazioni che ne stravolgano il significato. Tutt'al più, ove ne ricorressero i presupposti (e non è questo il caso), la norma del decreto di attuazione potrebbe costituire oggetto di giudizio di legittimità costituzionale.

A conferma del detto trasferimento della materia "motorizzazione" l'art. 2 del d.lgs 296/2000 prevede espressamente che "passano alle dipendenze della Regione ed entrano a far parte integrante della sua

organizzazione amministrativa i seguenti uffici periferici del Ministero dei Trasporti in Sicilia:

a - la Direzione compartimentale della motorizzazione civile....;

b - gli Uffici provinciali che operano alle dipendenze e nell'ambito di detta Direzione”.

In particolare, nell'ambito della Regione siciliana non si rinvenivano uffici periferici del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (ad eccezione del Centro Prova Autoveicoli di Catania) e tutte le funzioni di motorizzazione (dal rilascio patente ai provvedimenti di revisione, sospensione ecc.) sono svolte dai Servizi provinciali della motorizzazione ubicati nei capoluoghi di Provincia incardinati nell'Assessorato Regionale delle Infrastrutture e mobilità, la cui Area 6 cura il coordinamento degli stessi nonché la decisione dei ricorsi gerarchici avverso i provvedimenti emessi dai detti Servizi (v. Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana n.28 dell'1/7/2016- pagg.200 e seguenti).

Come può, dunque, sostenersi la legittimazione passiva dello Stato e, per esso del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, a fronte di atti emanati da Uffici facenti parte della struttura regionale?

Sulla questione, peraltro, si era già pronunciato il Tar Sicilia - Catania, sez. IV, 4 maggio 2011, n. 1100, il quale affermava che, giacché il provvedimento di revisione della patente era stato emesso dal Servizio provinciale della Motorizzazione di Siracusa, e quindi da un ufficio facente parte dell'organizzazione amministrativa regionale, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti intimato andasse estromesso dal giudizio in applicazione della normativa suindicata (artt. 1 e 2 DPR 1153/1113 recante norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana come mod. dal d. lgs. n. 296/2000 che prevedono che la Regione siciliana esercita, nell'ambito del proprio territorio, “tutte le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nelle materie concernenti le comunicazioni e i trasporti regionali di qualsiasi genere” e “tutte le attribuzioni degli organi periferici dello Stato in materia di motorizzazione” e che per l'esercizio di tali attribuzioni passano alle dipendenze della regione ed entrano a far parte integrante della sua organizzazione amministrativa, tra l'altro, la direzione compartimentale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione e gli uffici provinciali che operano alle dipendenze e nell'ambito di detta direzione).

Sul punto è altresì intervenuto un illuminante parere del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana (Adunanza Sezioni Riunite 8 aprile 2014, n.7, nello stesso senso Adunanza Sezioni Riunite 12 dicembre 2012, n. 930) che ha affermato che il provvedimento impugnato (si tratta nel caso di specie di un Decreto dirigenziale generale di revisione della patente di guida del Dipartimento Regionale Trasporti e Comunicazioni dell'Assessorato regionale al Turismo, Comunicazioni e Trasporti) debba essere ricondotto alla statuizione dell'ultimo periodo del citato articolo 20, co 1 dello Statuto, come dimostra la previsione delle doppie funzioni operata dall'art 1 delle norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana: da un lato quelle concernenti le comunicazioni e i trasporti regionali di qualsiasi genere, ai sensi dell'art. 17, co.1, lettera a) dello Statuto, e dall'altro le materie ulteriori, riconducibili all'ultimo periodo dell'art. 20, co.1, dello Statuto, tra le quali vanno appunto comprese “tutte le attribuzioni degli organi

periferici dello Stato in materia di motorizzazione” espressamente previste proprio dal secondo comma del medesimo art. 1. Conclude pertanto il CGA che “si tratta di un'attribuzione di funzioni amministrative - sia pure ulteriori a quelle statutariamente previste - che, da un lato, trovano considerazione nello stesso Statuto regionale (art. 20, co.1, secondo periodo) e che, dall'altro lato, sono attribuite alla Regione siciliana da quella stessa fonte superprimaria necessaria ad attuare lo Statuto[1].

In sintesi, con l'art. 1, co 2, introdotto dal D. Lgs. 296/2000 a modifica delle Norme di attuazione dello Statuto, il legislatore ha dato attuazione all'art. 20, co 1, secondo periodo e non all'art. 20, co.1, primo periodo, che richiama a sua volta l'art. 17 dello Statuto della Regione Sicilia. In questo modo sono state attribuite alla Regione tutte le competenze amministrative rientranti nell'ambito della motorizzazione civile.

Ne consegue la diretta attribuzione e imputabilità alla Regione, a livello amministrativo, nel rispetto delle direttive del Governo dello Stato, di una serie di materie, tra le quali la motorizzazione civile, non espressamente previste dagli artt. 14, 15 e 17 dello Statuto, per le quali non vige il limite del “ fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione”, dato che tale limite è statutariamente imposto solo per le materie elencate nell'art. 17.

Inoltre, l'art. 20, co.2 dello Statuto stabilisce espressamente in capo al Presidente della Regione ed agli Assessori la responsabilità di tutte le funzioni loro attribuite, statuizione che sarebbe priva di senso, configurando una non ammissibile e non prevista responsabilità per fatto altrui, qualora gli effetti dell'atto regionale fossero riconducibili ad Organi dello Stato. A ulteriore conferma della natura regionale degli atti emessi dagli Uffici della Motorizzazione della Sicilia si richiama anche il comma 4 dell'art. 1 del d.lgs 296 del 2000, il quale attribuisce il potere sostitutivo allo Stato “nel caso in cui la regione siciliana ometta di compiere atti relativi all'esercizio delle attribuzioni di cui al comma 2, compromettendo con tale omissione gli interessi unitari dello Stato”. E' evidente infatti che tale previsione sarebbe ingiustificata nel caso in cui gli atti di cui si tratta fossero imputabili direttamente agli Organi dello Stato. Bisogna peraltro sottolineare che, nel rispetto del principio costituzionale di leale collaborazione tra Stato e Regioni, l'intervento sostitutivo da parte dello Stato è comunque subordinato all'esistenza di una previa diffida ad adempiere e all'assegnazione di un congruo termine per provvedere. Gli Organi statali possono dunque attivarsi in via sostitutiva solo in caso di omissione di atti che comprometta interessi unitari e sempre previa diffida ad adempiere.

Alla luce di tutte le considerazioni svolte appare evidente la legittimazione passiva della Regione Sicilia, come peraltro è generalmente riconosciuto nei giudizi aventi ad oggetto provvedimenti emessi dai Servizi della motorizzazione ricadenti in detto territorio (per tutte v.Tar Palermo, Sez.1, n.02789/2014).

[1] Come ha rilevato attenta dottrina (BIN Roberto, Sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti nelle regioni ad autonomia speciale su www.forumcostituzionale.it) le norme di attuazione hanno proprio la funzione di “rinnovare i contenuti dei vecchi contenitori” rappresentati dagli statuti, spesso superando anche i limiti imposti dalla loro “lettera”.

<https://www.diritto.it/legittimazione-passiva-sui-provvedimenti-emessi-sicilia-dai-servizi-provinciali-della-motorizzazione/>